



# ДЕРЖАВА ТА ПРАВО УКРАЇНИ: ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА РОЗБУДОВИ

---

## ГУМАНІСТИЧНИЙ ЗМІСТ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

**В.В. СОКУРЕНКО**

Сьогодні наша держава переживає складний період становлення як незалежна, суверенна та демократична. Складність полягає в тому, що закладаються підвалини розбудови її як правової та соціальної. Особливо складно відбувається формування цінностей соціальної держави, що пов'язано з негараздами у сфері економіки та в питаннях розподілу матеріальних благ, соціального захисту населення, забезпеченні соціально-економічних прав людини.

Розчарування в можливостях правової держави розв'язувати проблеми соціального захисту населення, утвердженні принципів соціальної справедливості спричинило появу теорії і практики соціальної держави. Вона постала як продовження і доповнення правової держави, але на практиці реалізує зовсім інший підхід до ролі держави у розв'язанні питання захисту прав і свобод людини. Якщо ідея скорочення, мінімізація держави (правова держава) є ліберальною, то соціальна держава з її орієнтацією на соціальний захист населення, задоволення соціально-економічних прав людини і громадянина, має консервативну, соціалістичну, соціал-демократичну орієнтацію. Соціальна держава більше уваги приділяє питанням перерозподілу національного доходу на користь найменш забезпечених прошарків населення, соціально незахищених громадян. А правова держава по своїй сутності не повинна займатись питаннями розподілу суспільного багатства і соціальною справедливістю. Вона покликана створювати правові гарантії від власного втручання у справи, індивіда, турбуватись про створення умов для забезпечення прав і свобод людини.

Концепція "соціальної правової держави" набула широкого міжнародного резонансу головним чином завдяки застосуванню фор-

*Сокурєнко Валерій Васильович* — заступник начальника факультету № 1 НАВСУ, здобувач кафедри філософії НАВСУ, підполковник міліції.

мули "держава загального добробуту", де головний акцент робиться на функції соціального захисту населення, задоволенні соціально-економічних прав людини. "Соціальна держава" — це держава, що в цілому зорієнтована на реалізацію принципів соціальної справедливості. Вона передбачає наповнення її функціонування соціальним змістом. Соціально орієнтована держава передбачає створення якомога вищого добробуту для можливо більшої кількості населення, "соціального захисту", забезпечення справедливого розподілу доходів, майна, цінностей, престижу тощо.

Досвід провідних країн світу, які стали на шлях демократизації і створення ринкової економіки свідчить, що соціальна держава є досить ефективною і спрямованою на забезпечення високого рівня соціального захисту населення, соціальну допомогу незахищеним верствам громадян. Серед західних країн вона довела свою ефективність і може слугувати зразком для створення аналогічної системи в інших країнах.

Формула "соціальної держави" вперше була законодавчо закріплена у Німеччині. Її необхідність обґрунтовувалася тим, що держава, яка базується на конституції і праві повинна нести відповідальність за забезпечення в країні соціальної захищеності своїх громадян і сприяти утвердженню в суспільстві принципів соціальної справедливості. В конституційних дефініціях окремих держав у ХХ ст. конституційно закріплена мета розбудови соціальної держави. Так, Франція згідно з конституцією є неподільною, світською, демократичною і соціальною республікою (ст. 1); Іспанія — соціальна, правова і демократична держава (ст. 1); Російська Федерація є демократична, федеральна, правова і соціальна держава з республіканською формою правління (ст. 1). А такі країни, як Норвегія, Швеція і Швейцарія не називають себе соціальними державами, вдаються до формули "держава добробуту". У їхніх конституціях немає текстуального закріплення категорії соціальної держави, але за своїми функціями і змістом діяльності вони є дійсно соціальні, демократичні і правові держави. Окремі автори, навпаки, вважають, що доречніше послуговуватися поняттям не "держава добробуту", а "соціальна держава". "Я надаю перевагу поняттю "соціальна держава", яка забезпечує усіх членів суспільства всією повнотою соціального захисту громадян", — вважає Р. Дарендорф<sup>1</sup>.

Є різні підходи до визначення соціальної держави, або ж "держави добробуту". Вони різняться між собою головним чином за відносною мірою реалізації соціального захисту громадян, відносним впливом на ринок та державним втручанням у процеси розподілу матеріальних благ. Одні вважають, що західні суспільства капіталістичного добробуту можна поділити на ліберальні (вільно-ринкові) режими (США); консервативні корпоративістські режими або режими з соціально орієнтованою економікою (Німеччина); соціально-демократичні режими (який мала Швеція) та змішані ліберально-колективістські або лейбористські режими (Австрія, Велика Британія та ін.)<sup>2</sup>. Інші вважають, що можна виокремити такі основні типи "держав добробуту":

ліберальна модель, де перевага надається ринковим механізмам (США, Канада, Велика Британія, Австралія та ін.);

модель регульованого ринку, де розподіл ресурсів визначається ринком у поєднанні зі значним регулюванням соціальних питань на ґрунті угод між урядом, бізнесом і працею (Швеція, Норвегія, Австрія, Німеччина, Данія та ін.);

японський тип держави добробуту, що відрізняється патерналізмом на рівні підприємництва<sup>3</sup>. Ця класифікація більш конкретна і відповідає сучасним критеріям при розгляді соціальних держав. Але загалом усі дослідники вважають, що соціальна держава є ідеальним типом держави і її дії мають бути спрямовані на розширення соціального захисту населення, задоволення соціально-економічних прав людини і громадянина.

Ліберальна модель держави із соціально орієнтованою економікою найхарактерніша для США, де соціальна політика базується на таких принципах і постулатах, як приватна власність, ринкова економіка, конкуренція. Особливістю американської моделі є орієнтація на індивідуалізм, надання пріоритету конституційним правам і свободам, їхньому верховенству над соціально-економічними правами. Найважливішу роль у забезпеченні економічного росту належить підприємницьким верствам. Що більшим є приріст валового продукту, тим більшими є розміри тієї частини, яка виділяється на фінансування програм соціального забезпечення громадян. Отже, щоб ефективно вирішувались соціальні програми, державі необхідно створити сприятливі умови для продуктивної підприємницької діяльності.

Одним із головних соціальних завдань держави в США є боротьба з бідністю. Для її вирішення у 70 р. XX ст. було створено так звану програму "соціальної дії" на ґрунті егалітарної концепції "справедливості як чесності" Дж. Роулза, що мала "компенсаторський" характер. В окремих штатах встановлювали такий порядок, згідно з яким частина коштів спрямовувалась на надання певних пільг для представників темношкірого населення — робочі місця на підприємствах, у навчальних закладах. Це новаторське рішення, зініційоване виконавчою владою і підтримане судовою владою окремих штатів, називається утверджувальна (компенсуюча) програма соціальної допомоги (affirmative action), спрямована на формування прав громадян у позитивній формі. Йдеться про заходи з конкретних програм соціальної допомоги (освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, державного соціального страхування тощо), суть яких полягає у прямій забороні дискримінації, у соціальній політиці держави за ознаками раси, статі, кольору шкіри, вірування чи національного походження<sup>4</sup>.

На рубежі століть система соціального захисту кардинально змінилася. Це викликано необхідністю адаптації соціальної політики до нових економічних, соціальних реалій постіндустріального суспільства. Глибинні структурні зрушення в суспільстві, масове постаріння населення, а також зміни форм зайнятості змушують уряд шукати нові

підходи до забезпечення економічної та соціальної безпеки громадян. Практика "кількісних квот" і обґрунтованих на ній програмах "позитивної дії", спрямованих на підтримку дискримінаційних груп суспільства, не дістала широкої підтримки, особливо з боку консервативних діячів. Квоти та пільги на їхню думку не прийнятні, адже вони ведуть до порушення стандартних вимог до тих осіб, яких беруть на роботу чи навчання, тобто принципу "рівних можливостей". У такому разі справедливості очікування осіб, здібності яких відповідають вказаним вимогам приносяться в жертву несправедливості. Державна практика "квот" — це намагання відступити від виправданого принципу "рівних можливостей" на користь популістського принципу "рівності результатів"<sup>5</sup>.

Намагання подолати феномен бідності шляхом перерозподільчих програм певних "квот", субсидій не виправдали себе. Запровадження програми допомоги як джерела підтримки бідних прошарків населення водночас сприяв появі нових проблем. Задумані як обмеження бідності, ці програми по суті стали "ловцями бідності" для працездатних членів суспільства, стимулюючи послаблення трудової мотивації і залежність громадян від соціальної допомоги. У США створюють нові механізми і форми допомоги. В 90-х р. у країні переорієнтовано соціальні програми з утримання бідних громадян на досягнення ними економічної незалежності. Тому останнім часом дедалі більшої підтримки набувають програми допомоги бідним, які стимулюють трудову активність, сприяють залученню до навчання та перекваліфікації, примусовому пошуку роботи, участі у громадських роботах тощо. Ці заходи покликані залучити до продуктивної діяльності тимчасово не працюючих і скоротити бюджетні витрати на їхню допомогу.

Другий тип держави базується на ідеї регульованого ринку, так звана скандинавська модель. Її основою є соціальний договір між організованим робочим рухом і великим капіталом. Політика цих держав спрямована на перерозподіл національних ресурсів на користь потреб кожного громадянина з урахуванням його стану, соціального статусу. Суспільство намагається сприяти поступовому вирівнюванню можливостей всіх членів суспільства, ґрунтуючись на принципах егалітарної справедливості. Головна мета концепції соціального захисту населення шведської моделі полягає у створенні нових егалітарних інститутів, певної соціальної та юридичної інфраструктури, що покликані захистити найбільш соціально вразливі верстви населення, надати їм можливість отримання мінімальних послуг, а більш забезпеченим — можливість створювати умови для збереження високого життєвого стандарту. Програма соціального захисту населення Швеції відрізняється від усіх інших насамперед тим, що вона розрахована на соціальний захист усього населення, а не надання пільг окремим прошаркам населення, піклуванням про бідних чи соціально незахищених. Така модель держави добробуту наближається до "ідеальної". Тому кожна країна, яка поставила за мету розбудову соціальної держави, має враховувати як позитивний досвід скандинавської моделі, так

і недоліки, а водночас враховувати свою ментальність, рівень розвитку власної економіки, культури та ін., що суттєво впливає на формування моделі будь-якої соціальної держави.

Ми маємо аналізувати недоліки, властиві скандинавській моделі соціальної держави, які обов'язково слід враховувати при розбудові власної моделі соціальної держави. Передусім державний сектор соціальних послуг у скандинавській моделі соціальної держави перетворився на непродуктивний і сприяє формуванню послуг зниженої якості; по-друге, державна система регулювання соціальних послуг та економічних відносин виявилася занадто затратною і вимагає дедалі вищих податків з населення. Але найбільш вразливим місцем виявилася складність у поєднанні цілковитої зайнятості населення та стабілізації цін. Уявлення про соціальну справедливість, що ґрунтувалася на збереженні зайнятості та рівності, потребує нових підходів до вирішення економічних і соціальних проблем, які мають відповідати новим сучасним вимогам.

На принципово інших засадах розв'язується питання соціального захисту соціалістичною державою. В умовах соціалістичного суспільства турбота про зайнятість, добробут, освіту, здоров'я цілком покладалася на державу. Але, проголосивши програми широкого соціального захисту населення, радянська держава змогла їх забезпечити лише на наймінімальнішому рівні і на засадах соціалістичних принципів соціальної справедливості — "хто не працює — той не їсть", "від кожного за здібностями — кожному за працею" тощо. Адміністративно-командна система за умов соціалізму звела всі соціальні гарантії до мінімального прожиткового рівня, а соціальну справедливість — до примітивної зрівнялівки для широких народних мас і масштабних привілеїв для партійної та державної еліти — номенклатури. Цим закріплювалась відсутність економічної та соціальної свободи, елементарних прав і свобод людини, а відсутність права замінювалась зрівнялівкою, яка виконувала роль специфічного соціалістичного заміника права, і разом з тим антипода права, заперечення права власне правової рівності<sup>6</sup>. Якщо право і правова рівність — це заперечення привілеїв, загальний і єдиний для всіх масштаб, то зрівнялівка, навпаки, являє собою ієрархічну систему споживацьких привілеїв в межах забороненої приватної власності. Зрівнялівка жорстко, адміністративно регулює всі сфери життєдіяльності людини і особливо в економіці, відбирає у людини самостійність, ініціативу, свободу вибору, роду діяльності. Вона породжує соціально-психологічні установки на пасивність та утриманство, деформує уявлення про правові форми регулювання соціальних проблем. Але все ж таки вона певним чином і на певний час гарантувала людині загальну трудову зайнятість, безкоштовність усіх видів освіти, медичної допомоги, пільгових умов придбання путівок до санаторію, низьку оплату за житло, дошкільну освіту, дитяче виховання. І хоч якими обмеженими ці блага та здобутки були, хоч яка низька їхня якість, вони все ж таки на мінімальному рівні за-

довольняли перші життєво важливі потреби населення і певною мірою відповідали провідним принципам соціалістичної справедливості, на яких будувалася вся соціалістична система, радянська держава. З початком розбудови нашої держави як суверенної та незалежної, переходу до ринкової економіки, громадяни, особливо старшого покоління, відчували втрату тих соціальних благ, які були зароблені ними впродовж життя. Особливо болісно сприймається населенням безробіття, зростаюча нерівність, прогресуюча бідність. Демократична орієнтація держави, реформування економіки принципово змінили ціннісні орієнтири, принципи соціальної справедливості. Звідси і впливає недовіра значної частини населення, особливо старшого покоління до ринкових перетворень, демократизації всіх сфер суспільного життя. І багато з них усі існуючі недоліки пов'язують не з прорахунками в проведенні реформ, а з демократією та незалежністю нашої держави. Звичайно, не можна ігнорувати настрої цієї частини населення, необхідно враховувати та поважати їхні погляди, переконання, і по можливості допомагати їм створювати таку систему соціального захисту, яка зможе на прийнятному рівні вирішити проблему задоволення соціально-економічних прав громадян, особливо цих верств населення в такий непростий для них період життя.

Обґрунтовуючи модель власної соціальної держави, нам належить врахувати існуючі погляди на сутність концепцій соціальних держав, але зважати й на те, яка з них відповідає вимогам нашої держави, станові її економіки, рівневі політичної та правової культури населення. Ми маємо переосмислити існуючий світовий та вітчизняний досвід для освоєння нової ролі саме нашої держави і саме в цей складний період її розвитку з огляду на наші національні особливості, історичні і соціальні умови, історичне минуле і недавній досвід розв'язання соціальних питань в умовах казарменого соціалізму.

Сучасну нашу державу можна назвати як завгодно, але передусім вона є постсоціалістичною, з соціально зорієнтованою економікою і змістовно несе на собі навантаження минулого, тоталітарного і нового, демократичного. Отже маємо справу з "перехідною державою". Зважаючи на це держава не лише має, а й зобов'язана активно впливати на якісну сторону трансформаційних процесів. Як наголошував Президент України Л.Д. Кучма у Посланні до Верховної Ради України, на здійсненні такої політики, яка покликана не лише забезпечувати ринковий вектор розвитку нашої держави, а й надати їй більшої соціальної спрямованості, націленості на кінцевий результат — утвердженні в Україні не просто ринкової, а соціально орієнтованої економіки.

Вказівка на соціальний характер нашої держави підкреслює, що в основу її ціннісних пріоритетів покладено принцип соціальної справедливості. Саме це є визначальним в обґрунтуванні гуманістичної спрямованості діяльності соціальної держави. Соціальна держава — це насамперед така держава, що, по-перше, гарантує своїм громадянам цивілізований рівень матеріального добробуту, матеріа-

льний і соціальний захист своїх громадян; по-друге, охороняє свободу громадян, особливо від страху нужди та бідності; по-третє, гарантує соціальну злагоду і єдність народу<sup>8</sup>.

Соціальна держава — це гуманна держава людей і для людей, що спрямована на задоволення соціально-економічних прав людини. Тому вона покликана будувати свої соціальні програми у такий спосіб, щоб вони відповідали демократичним вимогам, ринковим реформам, принципам соціальної справедливості, подоланню як зрівнялівки, так і величезного розриву в доходах різних верств населення. Такі вимоги вже не є приватною справою окремих політиків чи науковців, вони стали законним обов'язком кожної держави і закріплені у Всезагальній декларації прав людини (ст. 11), Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права, в яких передбачено право кожного на гідний людини життєвий рівень для неї самої і для її сім'ї, що включає такі вимоги як достатнє харчування, одяг, житло і безперервне поліпшення умов життя. Здійснення такої діяльності і визначає гуманний зміст концепції сучасної соціальної держави.

У Конституції Україна проголошена як демократична, правова і соціальна держава, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність визнаються найвищими соціальними і гуманітарними цінностями. Згідно з Конституцією основні соціально-економічні права людини мають надавати громадянинові можливості користуватися соціальними благами у сфері матеріального виробництва, трудової діяльності, освіти, здоров'я, відпочинку у відповідних статтях Основного Закону. Соціальні права і свободи є найчисельнішими, які проголошені й закріплені в Конституції України. Але оскільки можливості забезпечення соціально-економічних прав з боку держави обмежені, то, на відміну від конституційних, особистих прав, вони не можуть бути безпосередньо захищені правовими засобами. Тому сьогодні гостро постало питання про правове регулювання соціально-економічних відносин, гарантії їх здійснення та процедура правового захисту населення. Формою реалізації цих прав і свобод мають бути конкретні правовідносини, що відповідають рівневі економічного розвитку нашої держави, правовій культурі та правовій свідомості громадян.

Враховуючи особливості розвитку нашої держави, ментальність нашого народу, його минуле і сучасне, ми повинні враховувати, що захист соціально-економічних прав людини в умовах переходу до ринкової економіки не лише не повинен зводитись до мінімуму, як це рекомендують окремі радикально налаштовані представники ринкової економіки, а й мають постійно розширюватись завдяки соціальній політиці держави, поглибленню ринкових реформ та демократичних перетворень. Якщо проголошення України демократичною, правовою та соціальною державою не є популістським лозунгом, а відбиває прагнення створювати фундаменти на праві структури, що забезпечують гідне і заможне життя кожної людини, то слід визначити зміст соціальних функцій соціальної держави, яка суттєво відрізнятиметься від

патерналістської опіки часів казарменого соціалізму, та октройовано-го права радянської держави.

Але реально втілення в життя конституційних принципів соціальної держави (і не тільки проголошувати, а й реально захищати та гарантувати соціально-економічні права людини) — це справа неблизького майбутнього. Сьогодні досягнення зазначених соціальних завдань державою зводиться завдяки існуючій неузгодженості у владних структурах, конфронтації між гілками влади, неузгодженістю їхніх дій, морально-духовною та політико-правовою кризою, тяжкою економічною ситуацією тощо<sup>9</sup>. Демократичне суспільство, що розбудоване на принципах ринкової економіки не може існувати, ігноруючи принципи соціальної справедливості та загальнолюдські цінності.

Але ми маємо зважати на те, що соціальна держава має не лише значні переваги, а й певні межі свого застосування і відверті недоліки, які необхідно враховувати, вивчаючи досвід розбудови інших соціальних держав. Зокрема, у прихованому вигляді тут інколи виступають риси патріархальності, патерналізму, опікунства, стимулюючи утриманство; по-друге, завдання, які повинна вирішувати соціальна держава мають індивідуальний характер, а інститути, що використовуються для їхнього вирішення, — суспільний і тому соціальна держава потребує чисельного бюрократичного апарату. По-третє, соціальна держава — це дуже дорога справа. Вона зайнята лише перерозподілом, а всі заходи, пов'язані із цією діяльністю дуже затратні. Держава не має власних механізмів обмеження і тому з кожним роком зростають витрати на охорону здоров'я, турботи про літніх людей тощо, а механізмів обмеження витрат держава не виробила. Важко пояснити чому в одних містах добре обладнані лікарні, навчальні заклади, більш висока заробітна плата, а в інших цього немає. По-четверте, свою роль відіграють такі непередбачувані процеси, як, приміром, безперервне зростання кількості отримувачів допомоги: довший процес навчання та більш ранній вихід на пенсію — це лише два чинники, що потребують вироблення певного критерію фінансування і пояснення. Демографічні зміни призводять до змін у співвідношенні між групами населення, які утримують державу і тими, хто чекає від неї допомоги. Саме тут соціальна справедливість має виступити як певний критерій для встановлення межі соціальної допомоги, виходячи із реальних економічних можливостей та юридичного забезпечення.

Вихід із такого становища полягає в тому, щоб зробити соціально спрямованішими функції держави і передусім гарантувати мінімальний рівень життя тим громадянам, які самостійно не можуть вибутися з нужди та злиднів; визначити найбільш нужденні групи населення — літні люди, незахищена молодь, діти з неблагополучних сімей. Але найголовнішим напрямом має стати активне залучення до роботи інститутів громадянського суспільства, для заміни ними державних бюрократичних закладів. Непомірна активність держави в перерозподільчих процесах веде до повернення адміністративно-командного



втручання в соціальні процеси, до створення величезної кількості штучних пільг для тих, хто фактично цього не потребує.

Розбудову української держави як демократичної та соціальної слід розглядати лише в нерозривній єдності держави правової та соціальної. Вирішення соціальних програм можливе лише тоді, коли в суспільстві реально створиться правова держава зі всіма її принципами та компонентами, тобто після того, як чітка правозаконність стане обов'язковим і провідним елементом всього суспільного життя<sup>10</sup>. Тому, розглядаючи взаємозв'язок правової та соціальної держави, необхідно надавати перевагу верховенству держави правової, з її провідними демократичними, гуманними принципами, спрямованими на законодавче забезпечення справедливого соціального захисту населення, задоволення соціально-економічних прав людини і громадянина. Воно полягає в тому, щоб центр регулювання соціально-економічних прав людини перенести на рівень чинного законодавства — просто закону, а органи виконавчої влади наділити повноваженнями провадити конкретні заходи для забезпечення конституційної правової мети. Саме тут закладений гуманістичний потенціал демократичних принципів соціальної держави, що спрямований на досягнення не лише юридичної, політичної, а й соціальної рівності громадян. Нині такі форми важливі як з огляду на культурно-історичні підстави і традиції українського народу, так і з огляду на забезпечення стабільності, подальшого розвитку економіко-правових основ розвитку нашої держави. Проте утвердження соціальної держави не можна забезпечити лише встановленням відповідного державно-правового режиму. Потрібен час, терпіння і зусилля в постійному реформуванні економіки, демократизації суспільства, підвищенні правової та політичної культури населення, що сприятиме вирішенню законним шляхом сучасних соціальних проблем, підвищенню культури діалогу в суспільстві та в урядових структурах, утвердженню психологічної єдності соціальних груп у досягненні поставлених цілей.

<sup>1</sup> Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованому сообществу // Полис, 1993. № 5. С. 31.

<sup>2</sup> Див.: Дікан Б. Глобальна соціальна політика. К., 1999. С. 26.

<sup>3</sup> Див.: Сіденко С.В. Соціальний вимір ринкової економіки. К., 1999. С. 141-142.

<sup>4</sup> Див.: Сафронов В.Н. Социальное законодательство в США (историко-правовой аспект) // Государство и право, 1999. № 1. С. 102-103.

<sup>5</sup> Див.: Лебедева Л.Ф. Проблемы социального обеспечения // США — Канада: экономика — политика — культура. № 5. 1999. С. 19-31.

<sup>6</sup> Див.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 87.

<sup>7</sup> Див.: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. Проект України: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000—2004 рр. // Урядовий кур'єр. 28 січня 2000 року.

<sup>8</sup> Див.: Права человека / Ред. Лукашова. М., 1999. С. 462.

<sup>9</sup> Див.: Савенко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції // Право України. 1999. № 2. С. 7.

<sup>10</sup> Див.: Алексеев С.С. Философия права. М., 1998. С. 324.